

**ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2007 PASAL 20
KAITANNYA DENGAN PEMBERLAKUAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN PONTIANAK DI KABUPATEN KUBU RAYA**

J U H A D I

A.21208001

ABSTRACT

This thesis discuss an Analysis Of The Law No. 35 of 2007 Section 20 Relation To The Implementation Regional Regulation of Pontianak Regency In Kubu Raya Regency. Form the research using methods of normative sociological and legal research, and referring to the primary and secondary of legal materials. The legal materials are collected by an inventorisation of the positive law and literature searches related to the subjects of research. The result of the law research showed that the rule implementation of the main regency to the expansion regency, as a legal fact extarction presented of law No. 35 of 2007 concerning the formation of Kubu Raya regency assignment. Any logical ratio or the reason for the implementation of the rule of Pontianak regency to the Kubu Raya regency it is caused by 4 elements, that is : (1) area condition, that Kubu Raya Regency remains a unity form and the state of the plains and waterways that once owned and managed by the main regency, (2) fund element, means the area funding management, (3) human resourches, means legislator and ability limitation in the area's rule formation, and (4) as a prevention, to avoid the vacuum of law, while waiting for the law products set up in that expansion regency. The rule implementation of Pontianak regency in Kubu Raya regency is a legal action, due to based on the stronger law, namely the law No. 35 of 2007 which talked about the rule impelementation of Pontianak regency in Kubu Raya regency.

Keyword : Implementation Of Regional Regulation; Main Regency; Expansion Regency.

ABSTRAK

Tesis ini membahas masalah Analisis Undang-Undang No. 35 Tahun 2007 Pasal 20 Kaitannya Dengan Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya. Dari hasil penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dan sosiologis, serta mengacun pada bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum dikumpulkan dengan cara inventarisasi hukum positif dan penelusuran kepustakaan terkait dengan masalah yang diteliti. Hasil penelitian hukum ini menunjukkan bahwa Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Induk terhadap Kabupaten Pemekaran, sebagaimana fakta hukum yang disajikan Undang-Undang No. 35 Tahun 2007 tentang Penetapan Terbentuknya Kabupaten Kubu Raya. Terdapat alasan mengapa diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak bagi Kabupaten Kubu Raya disebabkan dari empat unsur, yaitu (1) unsur kondisi wilayah, bahwa wilayah Kabupaten Kubu Raya masih merupakan satu kesatuan bentuk dan keadaan dataran dan perairan yang pernah dikuasai dan dikelola oleh Kabupaten Induk, (2) unsur anggaran, yaitu pembiayaan daerah, (3) sumber daya manusia, yaitu keterbatasan legislator dan kemampuan dalam pembentukan peraturan daerah, dan (4) untuk mencegah agar tidak terjadi kekosongan hukum pada daerah pemekaran selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang yang ada, sampai menunggu ditetapkannya produk hukum di kabupaten pemekaran tersebut. Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya merupakan tindakan yang legal (sah) karena dilandasi dasar hukum yang kuat yaitu pasal 20 Undang-Undang No. 35 tahun 2007 tentang Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya yang diperkuat dengan Peraturan Bupati Kubu Raya No. 09 tahun 2008 tentang Pemberlakuan Produk Hukum Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya.

Kata Kunci : Pemberlakuan Peraturan Daerah; Kabupaten Induk, Kabupaten Pemekaran.

Pendahuluan

Dalam pelaksanaan otonomi daerah salah satu permasalahan yang menjadi agenda reformasi adalah pembentukan dan pemekaran kabupaten. Berbagai upaya ditempuh demi terlaksananya pemekaran sebuah kabupaten dengan tujuan untuk memperbaiki tingkatan taraf hidup masyarakat, namun dari sisi lain telah memunculkan berbagai bentuk konflik horizontal antara desa induk dengan desa pemekaran, antara warga masyarakat yang pro dan kontra dengan pemekaran, dan berbagai konflik kepentingan lainnya, seperti persoalan batas wilayah daerah, aset daerah, etnisitas, dan tindakan kekerasan yang menimbulkan kerugian terhadap harta benda, korban luka maupun korban jiwa. Pada prinsipnya otonomi daerah adalah media atau jalan untuk menjawab persoalan mendasar dalam tata pemerintahan dan pelayanan terhadap publik. Otonomi daerah haruslah merupakan jalan atau upaya untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat. Undang-undang No. 34 tahun 2004 membawa angin segar kepada daerah kabupaten / kota untuk menyelenggarakan pemerintahannya atas asas desentralisasi, dengan memberikan kewenangan menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri (otonomi) secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

Secara yuridis pemekaran kabupaten memiliki dasar hukum yang cukup kuat yaitu pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 129 tahun 2000 tentang Pemekaran Daerah yang menyatakan : “Pemekaran daerah adalah pemecahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu daerah”. Juga Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Peraturan Pemerintah kemudian ditindak lanjuti dalam Pasal 216 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang No. 8 tahun 2005.

Namun pada tataran implementasinya tidaklah mudah karena ada beberapa fakta empirik yang tidak bersesuaian dengan kondisi norma UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 129 tahun 2000 tentang Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, antara lain :

1. Konflik kepentingan pemekaran daerah berkenaan dengan sikap pemerintah pusat yang begitu akomodatif terhadap gagasan atau desakan politisi soal pemekaran, sebenarnya bertolak belakang dengan temuan dan hasil kajian yang dilakukan pemerintah sendiri. Dari hasil evaluasi dampak pemekaran daerah

tahun 2001-2007 yang dilakukan Bappenas, menyarankan agar keputusan untuk memekarkan suatu daerah harus dilakukan dengan amat hati-hati. Diperlukan masa persiapan agar pemerintah pusat dan daerah induk dapat memfasilitasi dan menyiapkan hal-hal yang terkait dengan pemekaran, mulai dari aparatur pemerintahan sampai infrastruktur penunjang aparatur itu sendiri. Bila persiapan telah selesai, tergantung kondisi lapangan, apakah pemekaran layak dilakukan atau tidak. Dalam hal pemekaran daerah, kita harus belajar ke masa Orde Baru. Pada zaman Orde Baru, pemekaran dilakukan setahap demi setahap yaitu dari kota administratif, kalau dipandang sudah siap baru kemudian dimekarkan menjadi kota madya. Pemekaran betul-betul disiapkan secara matang dan hati-hati. Kenyataannya pada era reformasi, jangankan menekankan pentingnya masa persiapan sebelum daerah baru dibentuk, pemerintah pusat justru terkesan tidak bisa menghindari tuntutan pemekaran daerah. Seolah-olah pemekaran daerah diibaratkan mendirikan sebuah bangunan, dimana yang paling penting mendapatkan ijin mendirikan bangunan (IMB) dulu, masalah faktor-faktor pendukung serta penunjang lainnya dipikirkan belakangan. Padahal dalam hal pemekaran daerah pemerintah harus mempunyai ketegasan, karena menurut hasil pantauan pemerintah, banyak kondisi daerah otonomi baru masih tertinggal dari daerah induk padahal pemekaran sudah berjalan lima tahun. Melunaknya pemerintah pusat terhadap desakan pemerintah daerah untuk melakukan pemekaran, mungkin dipandang sebagai upaya politik untuk merebut hati daerah. Hal itu penting guna dijadikan modal untuk memenangi pemilu tahun 2014. Sementara di tingkat lokal, pemekaran terkait kepentingan politik-ekonomi elite lokal, dimana kepentingan sudah dikapling-kapling “siapa mendapat apa” dan seterusnya. Dalam kondisi semacam itu, tentu amat sulit untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, pemekaran daerah tidak otomatis menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta peningkatan kualitas pelayanan publik. Jika ada yang mengalami peningkatan kesejahteraan, tentu hanya segelintir elite lokal yang terkait dengan elite pusat. Padahal, pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah sering dijadikan alasan utama untuk melakukan pemekaran. Maka, tidak salah jika pemekaran daerah baru harus dipertimbangkan matang-matang, setidaknya ditinjau ulang agar tidak menjadi bumerang terhadap keutuhan bangsa Indonesia. Tetapi jika kita mengeksplornya lebih dalam mengapa dan apa dasar aspirasi ini muncul, sebenarnya kegiatan kajian hanya sebagai salah satu alat. Kegiatan kajian atau penelitian awal sebagaimana dipersyaratkan dalam UU Pemda No. 32 tahun 2004 dan PP 129 tahun 2000 sebenarnya lebih sebagai faktor pendukung untuk mencari dan melihat gambaran bagaimana potensi dan pola pembangunan dapat dikembangkan ke depan. Maka hasil kajian ini menjadi sangat penting sebagai bahan utama (pasca pemekaran kemudian) baik bagi penyelenggara pemerintahan(eksklusif dan legislatif) maupun bagi seluruh *stake holder* sampai ke tingkat bawah baik daerah hasil pemekaran maupun daerah kabupaten induk agar mampu mempersiapkan, mempetakan dan menggali lebih optimal segala potensi SDA dan SDM yang dimiliki masing-masing wilayah dalam menyelenggarakan otonomi daerahnya. Pemekaran praktis menimbulkan konsekuensi terjadinya perubahan-perubahan mendasar di kedua wilayah dengan berbagai efeknya. Dalam kaitan ini pula kajian oleh eksekutif sebagaimana disyaratkan dalam UU dan PP tersebut juga akan berperan penting terhadap kebijakan berapa besarnya dan berapa lama. Dalam hal ini, paling lama lima tahun, dimana daerah kabupaten baru hasil pemekaran ini akan dibantu

pembiayaannya melalui APBD kabupaten induk, dan keputusan ini akan tertuang dalam UU Pemekaran atau Pembentukan kabupaten baru tersebut.

UU Pemekaran daerah Otonomi Baru harus melampirkan pula peta batas-batas wilayah. Jadi dimaksudkan mewajibkan untuk menyelesaikan tata ruang wilayah dulu. Kemudian, juga diatur lebih ketat tentang dana bantuan atau hibah dari kabupaten atau provinsi induk terhadap kabupaten atau provinsi baru selama minimal 2 hingga 3 tahun, agar konsisten dan tidak menyulitkan dalam implementasinya pasca pemekaran seperti masa-masa yang lalu. Dengan begitu, maka ke depan kemudiannya diatur dan tercantum dalam setiap UU Pemekaran Daerah bahwa apabila setelah pemekaran daerah kabupaten induk maupun provinsi tidak konsisten menyerahkan bantuan dana dari DAU-nya, maka untuk tahun berikutnya dapat langsung dipotong oleh pemerintah pusat sebesar 5% sesuai ketentuan untuk diserahkan kepada kabupaten baru hasil pemekaran. Bukan hanya untuk kepentingan kemajuan di daerah baru, melainkan pula memudahkan pelaksanaan pelayanan dan proses pembangunan di calon kabupaten atau provinsi induknya, karena dengan pemekaran membawa konsekuensi semakin mengecil daerah cakupan dan penduduk yang harus ditangani, maka akan lebih fokus dan memudahkan dalam mengurus dan memperhatikan pelayanan dan pembangunannya.

2. Penggabungan, penghapusan dan pemekaran kabupaten sangat terkait dengan persyaratan yang ditetapkan kerangka regulasi. Pada zaman Belanda pengaturan mengenai pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah kabupaten secara yuridis termuat dalam Bijblad No. 9308 yang ditetapkan dengan *gouvernementsbesluit* tanggal 28 Oktober 1919 No. 13 tentang penggabungan dan pemecahan kabupaten. Tujuan dari pemerintah Belanda untuk mengadakan penggabungan kabupaten adalah untuk memperkuat dasar kemasyarakatan Indonesia. Syarat-syarat penggabungan atau pemecahan (pemekaran) kabupaten didasarkan pada luas wilayah, jumlah penduduk dan kekuatan untuk membiayai dirinya sendiri. Namun berdasarkan hasil pengkajian dikemukakan bahwa penggabungan atau pemecahan kabupaten tidak disenangi oleh masyarakat. Penggabungan atau pemecahan kabupaten dapat menyebabkan lemahnya ikatan masyarakat yang ada di dalam kabupaten, bahkan dapat mengakibatkan lemahnya hubungan antar masyarakat. Pasca kemerdekaan, pengaturan tentang penggabungan, penghapusan dan pembentukan kabupaten diatur dalam UU dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, Penggabungan, dan pemekaran pasal 4 ayat (4) yang menyebutkan : “Pembentukan, penghapusan dan atau penggabungan kabupaten dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat”. Persyaratan itu tentu saja sangat longgar karena penggabungan, penghapusan dan pembentukan kabupaten hanya didasarkan pada prakarsa masyarakat. Akibatnya jumlah pemekaran kabupaten menjadi semakin besar, tanpa memperhatikan aspek-aspek kapasitas pemerintahan, maupun kemampuan keuangan.
3. Sejalan dengan proses modernisasi, maka sebuah kabupaten kemudian dimekarkan menjadi beberapa kabupaten. Secara regulatif hal ini dimungkinkan oleh UU No. 32 tahun 2004 yang dalam pasal 4 ayat (3) menyebutkan “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih”. Namun, dalam pemekaran kabupaten timbul permasalahan yang menyangkut peralihan pemilikan aset dan perubahan aparat kabupaten. Peralihan itu tentu saja berpengaruh terhadap sistem penganggaran daerah.

4. Pemekaran kabupaten tidak diikuti dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati sebagai pelaksanaan. Akibatnya pasca pemekaran Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati kabupaten induk masih tetap diberlakukan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Pemekaran selama tidak bertentangan dengan UU.

Demikian pula yang terjadi di Provinsi Kalimantan Barat dan khususnya Kabupaten Kubu Raya.

Kabupaten Kubu Raya merupakan pemekaran dari Kabupaten Pontianak berdasarkan hasil sidang Paripurna DPR RI tanggal 17 Juli 2007 yang kemudian disahkan dengan UU No. 35 tahun 2007.

Dari sisi administrasi Kabupaten Kubu Raya terdiri dari 9 kecamatan, 101 desa dan 370 dusun dengan luas keseluruhan 6.985,20 km². Pada awal pemekaran penduduk Kabupaten Kubu Raya berjumlah 480.938 jiwa. Sehingga rata-rata kepadatan penduduk adalah 68,85 / km².¹

Kebijakan pemerintah melakukan pembentukan dan pemekaran Kabupaten Kubu Raya dilandasi dengan Surat Keputusan Bupati Pontianak dan DPRD Kabupaten Pontianak, ditindak lanjuti dengan Surat Keputusan Gubernur Kalimantan Barat dan DPRD Provinsi Kalimantan Barat. Kemudian melalui sidang Paripurna DPR RI tanggal 17 Juli 2007 disahkanlah UU No. 35 tahun 2007 sebagai landasan hukum dari terbentuknya Kabupaten Kubu Raya.

Jika dikaji dengan objektif, baik dari aspek geografis dan demografis, pemekaran Kabupaten Pontianak (kabupaten induk) sebenarnya adalah sebuah keharusan dan sekaligus menjadi sebuah kebutuhan. Sebab dengan adanya pemekaran daerah, pendesentralisasian kekuasaan pemerintah / daerah akan terpolarisasi sedemikian rupa sehingga pemerintah yang telah terbentuk menjadi lebih efektif karena penyelenggaraan pemerintahan akan lebih terfokus.²

Pemekaran Kabupaten Kubu Raya merupakan satu solusi yang dapat memberdayakan masyarakat khususnya dalam hal pengambilan kebijakan ditingkat lokal. Lebih dari itu pemekaran Kabupaten Kubu Raya juga sebagai bagian dari upaya mensejahterakan rakyat secara keseluruhan. Hal ini tertuang dalam UU No. 35 tahun 2007 yang secara umum bertujuan untuk :

- a. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat

1 Data dari BPS Kabupaten Pontianak tahun 2006

2 Kabupaten Pontianak telah dimekarkan menjadi 2 kabupaten baru yaitu Kabupaten Landak (UU No. 55 tahun 1999) dan Kabupaten Kubu Raya (UU No. 35 tahun 2007).

- b. Percepatan pertumbuhan demokrasi
- c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
- d. Peningkatan keamanan dan ketertiban
- e. Peningkatan hubungan yang serasi antara daerah dan pemerintah daerah

Namun, meskipun Kabupaten Kubu Raya secara sah menjadi daerah otonomi bukan berarti Kabupaten Kubu Raya memisahkan diri dari Kabupaten Pontianak. Sebagai sebuah kabupaten baru, Kabupaten Kubu Raya memerlukan waktu untuk benar-benar siap menjadi kabupaten mandiri. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat tetap memberikan Dukungan Dana Operasional bagi penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Kubu Raya yang dibentuk di Provinsi Kalimantan Barat (sesuai dengan Keputusan Gubernur Kalimantan Barat No. 49 tahun 2006). Hal ini selaras dengan Keputusan DPRD Kabupaten No. 23 tahun 2005 tentang Persetujuan Kesanggupan Dukungan Dana dari Kabupaten Induk selama 3 tahun berturut-turut, dan ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak No. 02 tahun 2007 yang mengalokasikan Dana Cadangan tahun anggaran 2009-2014 untuk pemekaran Kabupaten Kubu Raya.

Disamping itu, sebelum Kabupaten Kubu Raya menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati, maka Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Pontianak, sepanjang tidak bertentangan dengan UU No. 35 tahun 2007, tetap berlaku dan dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Kubu Raya (pasal 20 ayat (1) dan (2) UU No. 35 tahun 2007), dan diperkuat dengan Peraturan Bupati Kubu Raya No. 09 tahun 2008 tentang “Pemberlakuan Produk Hukum Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya” yang tertuang dalam pasal 2 dan 3 yaitu :

- Dengan terbentuknya Kabupaten Kubu Raya di Provinsi Kalimantan Barat maka semua Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Pontianak dan peraturan pelaksanaan lainnya tetap berlaku dan dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Kubu Raya, sebelum Kabupaten Kubu Raya menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan serta keputusan bupati yang baru.
- Semua perangkat daerah, hak dan kewajiban serta kewenangan pemerintahan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU yang lebih tinggi akan disesuaikan dengan wilayah dan pemerintahan Kabupaten Kubu Raya.

Sehubungan dengan masih diberlakukannya Produk Hukum Kabupaten Induk ke Kabupaten Kubu Raya, penulis tertarik untuk mendalaminya lebih lanjut melalui penulisan tesis dengan judul “**ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2007 PASAL 20 KAITANNYA DENGAN PEMBERLAKUAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN PONTIANAK DI KABUPATEN KUBU RAYA**”.

Permasalahan

1. Mengapa peraturan daerah kabupaten induk masih diberlakukan di Kabupaten Kubu Raya?
2. Persoalan yuridis dan non yuridis apa saja yang muncul sehubungan dengan masih diberlakukannya peraturan daerah kabupaten induk terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah Kabupaten Kubu Raya?

Pembahasan

A. Pencapaian Tujuan Pemekaran Kabupaten Kubu Raya

Yuridis formal, kabupaten terbentuk berdasarkan Undang-undang No 35 tahun 2007 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Otonom Tingkat II di Kalimantan (lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1953 nomor 9, tambahan lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1959 nomor 352) sebagai undang-undang (lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1959 nomor 72, tambahan lembaran Negara Republik Indonesia nomor 1820).

Secara historis Kabupaten Kubu Raya merupakan eks Daerah Pemerintahan Administratif Swapraja Kubu berdasarkan Undang-undang Nomor 27 Tahun 1959. Kabupaten Kubu Raya merupakan bagian dari Kabupaten Pontianak, yang terletak dibagian Selatan pada 108°35'-109°58'BT dan 0°44'LU 1°01'LS, dan merupakan Wilayah Pantai.

Dari sisi administrasi Kabupaten Kubu Raya terdiri dari 9 kecamatan, 101 desa dan 370 dusun, dengan luas keseluruhan 6.985,20 Km², dengan rincian sebagai berikut :

- a. Kecamatan Batu Ampar terdiri dari 14 desa, 50 dusun dan luas Wilayah 2.002 Km²
- b. Kecamatan Terentang terdiri dari 9 desa, 24 dusun dan luas wilayah 786,40 Km².
- c. Kecamatan Kubu terdiri dari 18 desa, 65 dusun dan luas wilayah 1.211,60 Km².
- d. Kecamatan Teluk Pakedai terdiri dari 14 desa, 46 dusun dan luas wilayah 291.90 Km².
- e. Kecamatan Sungai Kakap terdiri dari 12 desa, 48 dusun dan luas wilayah 453.13 Km².
- f. Kecamatan Rasau Jaya terdiri dari 5 desa, 21 dusun dan luas wilayah 11.07 Km².
- g. Kecamatan Sungai Raya terdiri dari 12 desa, 47 dusun dan luas wilayah 929.30 Km²
- h. Kecamatan Sungai Ambawang terdiri dari 12 desa, 48 dusun dan luas wilayah 726.10 Km².
- i. Kecamatan Kuala Mandor B terdiri dari 5 desa, 21 dusun dan luas wilayah 473.00 Km².

Kabupaten Kubu Raya mempunyai batas-batas wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara dengan Kabupaten Pontianak (Kecamatan Siantan) dan Kota Pontianak.
- Sebelah Timur dengan Kabupaten Landak (Kecamatan Ngabang) dan Kabupaten Sanggau (Kecamatan Tayan Hilir)
- Sebelah Selatan dengan Kabupaten Ketapang (Kecamatan Pulau Maya Karimata)
- Sebelah Barat dengan Laut Natuna.

Kabupaten Kubu Raya berbatasan langsung dengan Ibukota Propinsi Kalimantan Barat. Penduduk Kabupaten Kubu Raya tahun 2006 menurut data dari BPS Kabupaten Pontianak, berjumlah 480.938 jiwa, sehingga rata-rata kepadatan penduduk adalah 68.85/Km².

Kebijakan pemerintah melakukan pembentukan dan pemekaran Kabupaten Kubu Raya didasarkan pada Surat Keputusan DPRD Kabupaten Pontianak No. 22/2005 tanggal 24 Oktober 2005 tentang Persetujuan Penetapan Nama Kabupaten Kubu Raya dan Letak Ibu Kota Kabupaten di Sungai Raya, di tindak lanjuti dengan Surat Keputusan Bupati Pontianak No. 135/1251.A/Pem tanggal 27 Oktober 2005 perihal Pemekaran Kabupaten Pontianak, dan diputuskan melalui Surat Keputusan

Gubernur Kalimantan Barat No. 49/2006 tanggal 15 Februari 2006 tentang Pembentukan Pemerintah Kabupaten Kubu Raya dan Pemberian Dukungan Dana Operasional Bagi Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Kubu Raya. Pemekaran dimaksud untuk mencapai beberapa tujuan, antara lain :

- a. Peningkatan pelayanan masyarakat
- b. Percepatan pertumbuhan demokrasi
- c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
- d. Percepatan pengelolaan potensi daerah
- e. Peningkatan keamanan dan ketertiban
- f. Peningkatan hubungan yang serasi antar daerah

B. Analisis Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2007

Undang-undang No. 35 tahun 2007 merupakan dasar hukum dari pembentukan Kabsupaten Kubu Raya di provinsi Kalimantan Barat yang ditindak lanjuti dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 135/ 2051/SJ tanggal 31 Agustus 2007 perihal Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Pembentukan Kabupaten.

Undang-Undang No 35 Tahun 2007 terdiri dari 9 Bab dan memuat 23 pasal yang mencakup:

1. Bab I berisi tentang ketentuan umum
2. Bab II berisi tentang pembentukan, cakupan wilayah, batas wilayah,dan ibu kota
3. Bab III berisi tentang urusan pemerintahan daerah
4. Bab IV berisi tentang pemerintahan daerah
5. Bab V berisi tentang personel aset dan dokumen
6. Bab VI berisi tentang pendapatan, alokasi dana perimbangan, hibah dan bantuan dana
7. Bab VII berisi tentang pembinaan daerah
8. Bab VIII berisi tentang ketentuan peralihan
9. Bab IX berisi tentang ketentuan penutup

Harus dipahami bahwa pembentukan Kabupaten Kubu Raya bukanlah ambisi politik sesaat. Namun pembentukan Kabupaten baru ini merupakan sebuah titik temu aspirasi antara masyarakat dengan pemimpinambisi politik sesaat. Namun pembentukan Kabupaten baru ini merupakan sebuah titik temu aspirasi antara

masyarakat dengan pemimpinnya. Pemekaran daerah Kubu Raya dilakukan dengan tidak asal mekar. Akan tetapi pemekaran daerah ini lebih mengutamakan proses yang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Sehingga pemekaran ini akan membawa dampak yang positif bagi perkembangan otonomi di tanah air khususnya di Kalimantan Barat.

Disamping itu dengan adanya pemekaran Kabupaten Pontianak, sebetulnya akan semakin memberdayakan rakyat khususnya dalam hal pengambilan kebijakan di tingkat lokal. Dan kondisi ini akan mendorong terwujudnya kemandirian daerah. Oleh sebab itu pemekaran daerah juga sebagaibahagian dari upaya mensejahterakan rakyat secara keseluruhan. Sebab pemekaran Kabupaten Pontianak juga akan membawa dampak krusial dalam perkembangan ekonomi regional yang berbasis ekonomi kerakyatan. Kondisi tersebut terwujud karena posisi Kabupaten Kubu Raya secara geografis menjadi terminal bagi daerah-daerah lain di Kalimantan Barat. Sehingga tidaklah heran jika Kabupaten Kubu Raya diposisikan sebagai penyanggah ibuiikota provinsi.

Sebagai Kabupaten baru, sesuai dengan pasal 2 dan pasal 3 serta pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi "bahwa pemekaran suatu daerah dapat dilaksanakan setelah mencapai batas maksimal usia penyelenggaraan pemerintahan serta memiliki aturan dan susunan sendiri".Ini berarti bahwa pada saat terbentuknya Kabupaten Kubu Raya belum memiliki produk hukum sendiri, sehingga segala ketentuan hukum dan Peraturan Daerah yang diberlakukan di Kubu Raya masih mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Induk (Kabupaten Pontianak). Landasan hukum dari diberlakukannya produk hukum Kabupaten Pontianak di Kubu Raya adalah Pasal 20 Undang-Undang No. 35 Tahun 2007 ayat 1 dan ayat 2 yang berbunyi " Sebelum Kabupaten Kubu Raya menetapkan Peraturan Daerah dan

Peraturan Bupati sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini, semua Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Pontianak sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini tetap berlaku dan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kubu Raya ” serta ” semua Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak serta Peraturan dan Keputusan Bupati Pontianak yang selama ini berlaku di Kabupaten Kubu Raya disesuaikan dengan Undang-Undang ini ”.

Dengan terbitnya UU No. 35 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Kubu Raya di Kalimantan Barat serta diikuti dengan pelantikan Pejabat Bupati Kubu Raya pada tanggal 18 Desember 2007, maka sesuai dengan ketentuan dalam pasal 20 UU No. 35 Tahun 2007 sementara Kabupaten Kubu Raya masih belum memiliki produk hukum masih diperbolehkan menggunakan produk hukum Kabupaten Pontianak, sepanjang tidak bertentangan dengan UU no. 35 Tahun 2004, dan untuk menindaklanjuti hal tersebut Kabupaten Kubu Raya menerbitkan Peraturan Bupati Kubu Raya No. 9 Tahun 2008 tentang Pemberlakuan Seluruh Produk Hukum Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya. Jadi dengan demikian pada saat terbentuknya Kabupaten Kubu Raya semua Perda Kabupaten Pontianak yang berkaitan dengan kelancaran pelaksanaan tata Pemerintahan diberlakukan di Kabupaten Kubu Raya, namun dalam waktu penyelenggaraan Pemerintahan lima tahun kedepan Kabupaten Kubu Raya harus membuat Perda dan Produk Hukum sendiri. Jadi menurut hemat Penulis Pasal 20 UU No. 35 Tahun 2007 tidak memiliki kaitan langsung yang mengikat dan juga tidak bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004, mengingat bunyi dari pasal 2, pasal 3 dan pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 ini adalah khusus membatasi bahwa daerah yang baru dimekarkan tidak bisa langsung dimekarkan dan / atau baru dapat dimekarkan kembali setelah usia penyelenggaraan pemerintahannya maksimal dalam jangka waktu tertentu dan telah

memiliki aturan dan susuna Perda sendiri, sedangkan pasal 20 UU No. 35 Tahun 2007 mengantisipasi kekosongan Produk Hukum Kabupaten Kubu Raya sebagai Pemerintahan Baru maka selama Kabupaten Kubu Raya belum memiliki Produk Hukum sendiri dapat menggunakan Produk Hukum Kabupaten Induk, namun jika telah dibentuk Produk Hukum Kabupaten Kubu Raya maka Produk Hukum dari Kabupaten Induk tidak berlaku lagi.

Hal ini terbukti dengan mulai diterbitkan dan diberlakukannya berbagai Produk Hukum Kabupaten Kubu Raya.

C. Analisis Kebijakan Terhadap Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Induk di Daerah Otonomi Pemekaran Kabupaten Kubu Raya

Dua tahun berjalan, Pemerintahan Kubu Raya baru menerbitkan 12 peraturan daerah (perda) yang telah disahkan.

“Dengan demikian jelas bahwa pemerintah Kubu Raya sebelum memiliki produk baik berupa perda maupun perbup sendiri, maka yang berlaku adalah produk hukum Kabupaten Pontianak sebagai kabupaten induk,”

Pada tahun 2008 lalu, Pj Bupati telah membuat lima perda, yang terdiri atas Perda Kubu Raya Nomor 01 tahun 2008 tentang Lambang Daerah Kabupaten Kubu Raya. Kemudian Perda Nomor 02 tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemda KKR. Perda Nomor 03 tahun 2008 tentang Kedudukan, Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Apabila UU telah cukup mengatur kemudian dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan pelaksanaannya, maka pemerintah daerah tidak perlu membuat Perda tentang aturan yang sama terkecuali di dalam Undang-undang dan Peraturan.

Dalam UU Nomor 35 tahun 2007 disebutkan, sebelum Kubu Raya menetapkan perda dan peraturan bupati (perbup) sebagai pelaksanaan UU itu, semua perda dan perbup Pontianak tetap berlaku dan dapat dilaksanakan oleh Pemkab Kubu Raya, sepanjang tidak bertentangan dengan UU pembentukan Kubu Raya. Jika ada pihak yang mengatakan bahwa selama ini Pemkab Kubu Raya berjalan nyaris tanpa aturan, tidaklah benar. Apalagi yang dicontohkan dalam berita semuanya telah diatur dalam Peraturan Bupati Kubu Raya dan bahkan ada yang telah di-Perda-kan.

Untuk Perda Tata Ruang Kabupaten Kubu Raya memang belum memilikinya, karena masih melakukan tahap pembahasan dan konsultasi dengan pemerintah provinsi dan pusat. Karena Perda Tata Ruang merupakan perda yang sebelum diterapkan harus di evaluasi terlebih dahulu. Oleh karena itu, dalam penyusunannya harus berhati-hati agar tidak bermasalah di kemudian hari. Dengan demikian sesuai aturan saat ini untuk tata ruang masih mengacu tata ruang yang telah disusun oleh Kabupaten Pontianak.

Dan di usia penyelenggaraan Pemerintahan yang menginjak tahun ke enam di Kabupaten Kubu Raya telah terdapat sebanyak 69 Perda dan Ratusan Peraturan Bupati. Hal ini membuktikan bahwa Kabupaten Kubu Raya potensi yang besar dalam membangun Kabupaten Mandiri.

D. Analisis Tentang Dampak Yuridis Dan Non Yuridis Dari Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Induk Pada Kabupaten Pemekaran Kubu Raya

Mengenai pengaruh dan dampak dari pelaksanaan pasal 20 UU No. 35 Tahun 2007 sebenarnya tidak memberi pengaruh yang berarti mengingat Kabupaten Kubu Raya memiliki banyak kesamaan dengan Kabupaten Pontianak baik secara fisik

maupun secara administratif. Disamping itu sepanjang sebelum terjadinya pemekaran Kabupaten Kubu Raya telah terbiasa menggunakan segala Produk Hukum Kabupaten Pontianak. Sehingga Penggunaan Produk HUKUM Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya tidak mengalami kesulitan yang berarti. Tapi bukan berarti sama sekali tidak terdapat kendala dalam Penggunaan Produk HUKUM Kabupaten Pontianak di Kubu Raya.

Beberapa kendala yang penulis temui melalui penelitian dan survey di lapangan berkenaan dengan pelaksanaan Pasal 20UU No.35 Tahun 2007 umumnya menyangkut masalah Pelayanan, “dimana menurut masyarakat Kabupaten Kubu Raya yang terbentuk mendekatkan mereka pada Ibu Kota Kabupaten, namun pada kenyataannya masih saja ada beberapa urusan prinsip yang masih diselesaikan di Kabupaten Pontianak”, serta masalah Pendanaan yang masih masuk dalam AD dan ART Kabupaten Pontianak serta pengaturan tentang Desa yang terkesan belum memberikan hak otomomi sepenuhnya untuk mengatur Rumah Tangganya.

Beberapa contoh kasus yang penulis temui di lapangan terkait Penggunaan Produk Hukum Kabupaten Pontianak di Kubu Raya antara lain:

1. Masalah Kependudukan, terutama yang berkaitan dengan masalah perceraian, masyarakat masih harus berurusan di Ibu Kota Kabupaten Pontianak.
2. Masalah Pengangkatan Kepala Desa Sepok Laut yang digugat oleh masyarakat.
3. Masalah Dana DAK yang masih masuk dalam Anggaran Kabupaten Pontianak.
4. Masalah Produk Hukum berupa Surat Keputusan Bupati seperti Surat Keputusan Bupati Pontianak yang berupa Penerbitan Izin.
5. Lokasi Lahan yang diberikan tumpang tindih sehingga terdapat perbedaan antara lahan yang ditunjuk dalam DIKTUM SK dengan Peta yang ada di lapangan.

Kesimpulan

1. Pelaksanaan pemekaran Kabupaten Kubu Raya pada prinsipnya sudah bersesuaian dengan azas otonomi dan azas desentralisasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang bertujuan untuk :
 - a. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat
 - b. Percepatan pertumbuhan demokrasi
 - c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian
 - d. Percepatan pengelolaan potensi daerah
 - e. Peningkatan keamanan dan ketertiban, dan
 - f. Peningkatan hubungan yang serasi antar daerah
2. Kebijakan pemerintah Kabupaten Kubu Raya yang di tuangkan dalam Peraturan Bupati Kubu Raya No. 09 Tahun 2008 tentang Pemberlakuan Produk Hukum Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya merupakan suatu yang legal (sah) karena memiliki dasar hukum yang kuat yaitu Pasal 20 UU No.35 Tahun 2007 dan tidak bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004
3. Segala dampak dan kendala yang timbul akibat dari diberlakukannya Produk Hukum Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya akan teratasi setelah terbentuknya produk hukum di kabupaten pemekaran

Daftar Pustaka

- Amrah Muslimin, 1982. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.
- Bagir Manan, 1990. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding public policy*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs.
- Easton, David. 1953. *The Political System*, New York: Knopf.
- Edwards III, George C. 1978. Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, San Fransisco: W.H. Freeman and Company.
- Erly Suandi, 2000. *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta.
- Friedrick, Carl J. 1963. *Man and His Government*, New York: McGraw Hill.
- J. Kaloh, 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Jenkins, W.I. 1978. *Public Analysis*, Oxford: Martin Robertson.
- Krishna D. Darumurti, Umbu Rauta, 2002. *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Laswell, Harold D. 1970., Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press.
- Megley, James. 1985. *Social Developmenmt Persepective In Social Welfare*, London : Sage Publications Ltd.
- Ronny Hanitjo Soemitro, 1994. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2002. *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Editor : Ifdhal Kasim et.al., Elsam dan Huma, Jakarta.
- Udoji, Chief J.O. 1981. *The African Public Servant as a Public Policy in Africa*, Addis Abeba: *African Association for Public Administration and Management*.
- Yosef Riwu Kaho, 1991. *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*. FISIPOL Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

A. Peraturan Perundang-Undangan

Amandemen UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Kubu Raya Di Provinsi Kalimantan Barat

Putusan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Rencana Tata Ruang Daerah

Peraturan Bupati Kubu Raya Nomor 09 Tahun 2008 Tentang Pemberlakuan Produk Hukum Kabupaten Pontianak di Kabupaten Kubu Raya

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Kewenangan Desa

B. Jurnal, Artikel, Makalah, Media, dan Dokumen Tertulis

Amir Santoso, Analisa Kebijakan Publik : Suatu Pengantar, Jurnal Ilmu Politik No. 3, Gramedia, Jakarta, 1992.

Ibnu Syamsi, 1993. Diktat Kuliah Kebijaksanaan Publik dan Pengambilan Keputusan, Fisipol UGM, Yogyakarta.

J.S. Badudu, Sutan Mohammad Zen, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Oentarto S. Mawardi, Setahun Implementasi Kebijaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia, Makalah Seminar Nasional Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Program Pascasarjana UGM Yogyakarta, 2002.

Sujamto. Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggungjawab Dititik beratkan Pada Daerah Tingkat II. Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemerintah Daerah. Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen dalam Negeri Jakarta, 1979/1980.

Naskah Akademik RUU Desa, Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan
Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Departemen
Dalam Negeri Jakarta, 2007.

Naskah Akademik Tentang Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan
Peraturan Daerah 2011